

総論 ？．政治 スハルト体制の歩み

著者	安中 章夫
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	454
雑誌名	現代インドネシアの政治と経済：スハルト政権の 30年
ページ	4-9
発行年	1995
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013006

総論

1965年の9・30事件とそれに続くスハルト政権の成立は、まさしくインドネシア現代史の分水嶺になった。当初は「新秩序」を自称したスハルト政権も、やがてスハルト体制といわれるにいたり、今日まで四半世紀をこえる長期安定政権を誇っている。独立革命（1945～49年）をへて、議会制民主主義（50～57年）と指導民主主義（59～65年）の約15カ年は、政情はつねに定まらず、経済は悪化の一途を辿っていた。直接間接に当時の状況を知っている者としては、今昔の感なきをえない。振り返ってみれば、スハルト政権以前の政治変動が局面の移行というにとどまるのに対して、スハルト以降は新しい段階への移行とすべき点が多いのである⁽¹⁾。

ところで近年、さしもの長期安定政権にも処々亀裂が目立ちはじめた。それは1980年代末からスハルト後継問題という形で表面化し、以後の政治展開はこの問題と関連づけて論ぜられることが少なくない。スハルト大統領自身の老齢（1921年出生）に加え、陸軍首脳との疎隔の風評、目にあまると批判の多い「ファミリー・ビジネス」、非公認の労働運動の兆しなど、確かに長期政権の故の体制疲労とみられる徴候が露わになりつつある。他方で新中間層の形成といった体制の成果もあるが、それとても体制転換への一動因とされる。要するにスハルト体制は、今や「終りの始まり」に入ったとみてよからう（もちろん、今限りでスハルト大統領が挂冠するであろうとの観測は性急にすぎるかもしれない。実際、1998年も続投すなわち7選を予想する声がないではない。しかし、その可能性を考慮に入れてもなお、スハルト体制そのものの「終りの始まり」は否定しえないであろう）。

本書はおよそ上述の見通しのもとに、政治と経済の両面からスハルト体制下の成果と問題点を改めて検討、総括するとともに、併せてポスト・スハルトへの展望を試みている。所収論文の個々についてはここで解説する必要もないと思うが、いずれもインドネシアの政治や経済全般に一定の予備知識を前提としている傾向なしとしない。そこで以下では、個々の論文をつなぐ脈絡を示す意味で、スハルト政権(下)の政治と経済に関する全般的な解説を付しておくのが便宜であろう。Ⅰ．政治、Ⅱ．経済、の順で進めることとする。

Ⅰ．政治 スハルト体制の歩み

スハルト政権は9・30事件——国軍内の一部不満分子と共産党系の組織の一部による陸軍首脳部の殺害事件で、その真相は今なお未解明のところが多い——とそれに続く政治動乱を機として発足した。事件はスカルノ大統領の個人的威信により辛うじて保たれてきた一種の均衡、二大勢力である陸軍と共産党とのヘゲモニー争いとその手詰まり状態を一挙に破砕した。勝利をおさめた陸軍側の中心人物がスハルト将軍で、以後いくつかの局面をへて現在に続いている。政権の主たる目標を手掛りにそれらの局面を構成すると次のごとくならう⁽²⁾。

1．1965年10月から68年まで

スハルトの大統領任命は1968年3月で、それ以前は陸軍戦略予備軍司令官、陸軍司令官という資格で、政府を主宰したわけではないが、9・30事件の直後から政治展開の中心になったことに違いはない。この間の政策目標は明確で、第1は共産党勢力の徹底弾圧、そして第2に曲折はあったが脱スカルノ化——国軍内外の「スカルノ派」の追放と急進的な外交路線の停止——の推進であったといえよう。この間、スハルトはつねに中道・統合勢力の代表者

としての位置どりに努めているが、その政治的手腕は並みのものではない。それにしても、この時期は反共軍事政権と呼ばれるに最も相応しい局面であろう。スカルノ大統領の追い落としに「法の支配」、「憲法の遵守」を唱えはしたが、強制力の行使あるいは示威が露骨に行われ、超法規の機関として勢威を振るう治安秩序回復作戦司令部(略称Kopkamtib)は、早くも1965年10月に発足している。中央と地方とを問わず、行政官庁に大量の軍人が進出した。軍の「二重機能」(Dwi-fungsi)という教義がそれを正当化する根拠になった。

2. 1968年から87年まで

この期間は「新秩序」という体制の創出およびその強化が目標で、政治的安定がキーワードになる。だが、この政治的安定自体はさらに経済発展の基本条件とされた。その意味では開発独裁あるいは官僚主導権威主義といわれる理由がある。第1次開発五カ年計画は、多くの経済専門家＝テクノクラートの登用をともなって1969年に始まり、それは近代化促進25年構想の中核部分を占めた。その枠組みのなかで政治体制作りが進行するが、これを以下の2つに区分することができよう。

(1) 1969年から80年頃まで

スハルト大統領にとって、統治正当性の証しとなる議会内の支持を確保することが避けられない課題となった。スハルトの選択は、必ずしも全面的な支持を期待できない既存政党勢力に依存せず、新たに支持組織を創出することであった。陸軍と行政機構を支柱とする翼賛団体ゴルカルがそれで、ゴルカルは1971年の選挙で得票率60%を超える安定多数を達成する。選挙では政府による猛烈な干渉が行われた。にもかかわらず、たとえばM・ルビスのごとく歯に衣着せぬ政治批判で知られた知識人が、これを容認する態の論調を持したのは注目される。当時、既成政党に対する不信の念はそれほど深い

ものがあつた。以後ゴルカルへの関心は、体制内の勢力分布がそこに反映されることと、それが官製団体から脱皮する可能性があるかどうか集中する。

ゴルカルによる支持の確保に加えて、スハルト大統領は大量の任命議席(全議席460のうち100)を通じて議会内の多数を確実にした。1973年には既成の9政党が、イスラム系の開発統一党と非イスラム系のインドネシア民主党とに統合されたが、内紛が絶えなかった。そのうえ政党の活動にはさまざまな制約が加えられた。こうしてスハルトの議会支配は、ゴルカルが選挙で大敗しないかぎり揺るがない。いったん、合法性に基づく正当性を得た後は、上からの近代化——政府主導の経済開発——が推進される。それは2次にわたるオイル・ボナンザにも恵まれて、おそらくは大方の予想を上回る成果をおさめた。つまり、スハルト統治は実効性をもともなうものとなった。

(2) 1978年から87年頃まで

スハルト政権には2つの方面から異議が提起された。第1は政治的腐敗、そして市民的自由の制限に対する抗議で、その担い手は主として大学生である。それは政権内のヘゲモニー争いとも絡んで、いわゆる反日暴動(1974年1月)を生んだ⁽³⁾。しかし、この欧米流のデモクラシー理念に立つ抗議運動は、政府側の強圧的な対応もあって実を結んでいない。広く一般民衆の支持を得るには時期尚早であつたろう。第2はイスラム側からのもので、これにはパンチャシラ(建国五原則)が関係する。

スハルトは早くからパンチャシラの堅持、そしてパンチャシラ・デモクラシーを唱えていたのだが、パンチャシラとイスラム原理との間には、独立宣言時に遡る対立と緊張の歴史があり、一方に偏した政策を明示的に打ち出すことは、混乱をもたらす危険を意味する。ところがスハルト大統領は1978年に、「パンチャシラを理解と実践の指針」を国策として提出・採択せしめ、全国規模で公務員を中心とするパンチャシラ研修への参加を義務づけたのである。

そして1980年代に入るとさらに進んで反パンチャシラ勢力の排撃を訴え、

すべての政治団体にはパンチャシラを「唯一原則」(Asas Tunggal)として採用すべきと要請、ついには、すべての社会団体(宗教団体を含む)にも「唯一原則」の受容を迫ったのであった。1984年6月に政府が提出した「政治5法」案には「唯一原則」が盛り込まれている。それはガルーダ航空機のハイジャックをはじめ、イスラム系の急進分子による一連の事件を誘発せしめたが、イスラム政党および主要なイスラム団体が受入れを表明し、「政治5法」も1985年に成立したことで一応の決着をみている。

スカルノ前大統領とは異り、従来スハルトにはイデオロギー色が希薄であるとされてきた。それからすると、パンチャシラを押し立てての教化政策と思想統制の強行は一見意外な展開といえる。もとより、それがイスラム急進派に対する制約を目的としたことは確かであろう。また、イランのホメイニ革命などイスラム再興運動の波及を防遏することを意図したことも間違いない。だがスハルト大統領の視座からすれば、政権の合法性や客観的な(経済)政策の実績のみでは不確かな統治正当性をより積極的に補強する企てで、そこには自分こそが実はスカルノの思想的正嫡子である——パンチャシラはもともとスカルノが提唱した国家哲学である——との主張があったのではなかろうか。

パンチャシラかイスラム原理かは、独立以来ずっとインドネシア政治における最大そして唯一の「イデオロギー」問題であった。「政治5法」はその限りでは画期的ともいえよう。1987年選挙のあと、スハルトは「唯一原則」のゆえに選挙がスムーズに行われたと述べ、大いに満足の意を表明している。つまり、「政治5法」の成立はパンチャシラ・デモクラシーの枠組みをほぼ完成せしめたのであり、この意味からは1978年から87年頃までの時期は、スハルト新秩序の仕上げの局面と言い換えてもよい。それは積極的なさらなる国家的政治目標を見出さぬままに、閥族的な権力関心と個人的な威信・名声の追求が目立つ次の局面を導くのである。

3. 1988年以後

1988年以降は、既に一部は先立って進行していた外部環境の変化と、9・30事件から20年という年月の経過自体から生じた内部の諸々の変化とが並行して進み、スハルト新秩序がいわば全面的に——根本的にとはいわぬまでも——変容を迫られる局面に入る。

まず外部環境からいうと、1980年代に入って間もなくの逆オイル・ショックがある。それは1983年頃からインドネシアの対外収支そして財政に顕在化するが、これに対して政府は数次にわたる経済改革措置を発表し、現在にいたっている。その基調は、国家管轄の石油・天然ガスに著しく依存してきた財政からの脱却を目指して、民間部門を活性化するための奨励策と規制緩和・自由化にあった。この一連の改革措置は、同じく逆オイル・ショックに見舞われた他の産油国の場合と比べて、成果をおさめたとする向きが多い。しかし、政策指向における国家主導から民間主導へのシフトは、当然に、国家権力のありように影響するはずで、長期的なまた構造的な観点からはこれが焦点になろう⁽⁴⁾。

次に、「民主化第三の波」(S・ハンティントン)といわれる国際的な政治潮流のアジアへの波及があった。フィリピンの「アキノ革命」(1986年2月)、韓国大統領盧泰愚の「民主化宣言」(86年6月)、中国の天安門事件(89年6月)、そしてタイでは中間層の反乱といわれた反軍部抗議デモ(92年5月)などである。これらはスハルト政権に直接的な、目に見える形での衝撃を与えてはいないが、政府にも批判派にも大きな流れとして受け取られたであろう。それはたとえばマスメディアにおける「自由化」進展の背景にも寄与したと思われる。

最後に「ベルリンの壁崩壊」(1989年11月)に続く冷戦の終結がある。このグローバルな歴史的転換が、東南アジアそしてインドネシアにどのような影響を及ぼすか、またどう対処するのかは本書の範囲を越える問題である。さし

あたりは、一方でアメリカの軍事力の撤退を見越して東南アジア域内諸国が一種の軍拡(国防力の近代化)に走り、他方では、新たな対外安全保障のための模索が始まっている。それは国内治安用の軍隊から、通常正規戦用の軍隊への比重の移動を促すであろう。インドネシア国軍の場合は、政治および治安と密接に結びついてきたので、そうした変化にどう対処していくかが大きな問題になる。ひいては国軍を支柱とするスハルト体制の消長にもかかわるであろう。

外部環境から目を転じて国内での新しい要素あるいは様相に移ると、それらはスハルト大統領の後継、中間層の成長、政治の「自由化」という3つの問題をめぐって生じている。

スハルト大統領の後継問題は1988年、副大統領の選出にさいして表面化したのが最初である。大統領の意向に対して陸軍の一高級将校が公然と異議を表明した事件がそれで、以後、この問題は陰に陽に政局の中心的な位置を占めてきた。権力継承に絡む大統領と陸軍の間の不協和音は、近時でも一再ならず話題に上った。その背景には軍高官人事におけるネポティズムやイスラム勢力への接近、大統領の子女による特権的な事業活動(「ファミリー・ビジネス」)など、スハルト側の閥族政治的な権力関心とそれへの反撥があるようだ。いずれにせよ、体制の支柱たるスハルト大統領と今や完全に世代交替を遂げた陸軍とのありうべき不和、体制内の亀裂は1998年3月の大統領選出あるいはそれに先立つ議会選挙に向けて一大焦点となろう。ここでイスラム勢力への接近がスハルトにおける陸軍離れを、また近時顕著な外遊・外交を個人的威信・名声への欲求と解すると、それは形のうえで前大統領スカルノ晩年の政略に接近する。

中間層(Kelas Menengah)の動向もポスト・スハルトをトする一要素となる。中間層はそれ自体がスハルト体制下の持続的な経済発展の産物であるが、その政治動向は最近になってようやく観測者の注目するところとなった。1989年央から公然と議論されるようになった「政治の開放」(Terbukaan Politik)の背後には、この中間層の成長と政策決定への参加要求があったと思

われる。それは言論の自由をはじめ、大統領任期の制限論議や「民主化」を旗印に掲げる政府批判団体の結成、さらには休眠状態にあった議会の活性化の兆しといった展開を導いている。しかし、インドネシアの中間層は(たとえばタイに比べて)数も少なく、なお幼弱であるという見解が一般的であろう。しかも時を同じくして他方では、労働争議が続発する形勢もあり、早くも、後発国インドネシアの近代化における「ブルジョアジー」の政治的役割には疑問が呈示されている。それにしても、当面の政治文脈では中間層を「民主化」の一勢力に数えてよからう⁽⁵⁾。

以上はスハルト政権の四半世紀を局面の推移という観点から概観した。軍事政権として発足したスハルト統治が、いわゆる官僚主導権威主義体制を確立して長期安定を達成したが、今や新たな局面(転換)を迎えつつあるというのがその趣旨である。本書第1部「政治」ではさらに立ち入って、政治体制、イデオロギー、国軍、ゴルカルを視点ないしは考察対象として取り上げ、具体的記述がなされ吟味が加えられている。スハルト体制について、歴史的なパースペクティブに立つ理解と、その現況および近未来のありうべき展開に関する知識を深めることができよう⁽⁶⁾。

II. 経済 スハルト政権の経済開発体制とその成果

以上のように、スハルト政権はその発足以来いくつかの局面展開を重ねて今日にいたったが、その間ほぼ一貫して政治的安定を維持してきた。このことは同政権下で経済が今日まで順調に発展してくるための欠くべからざる舞台装置であった。マルコス末期からアキノ期にかけて政治的混乱が経済の低迷をもたらしたフィリピンの例をいまさらあげるまでもないであろう。

ここではスハルト政権の経済開発の体制について述べることによって経済の部の総論に代えたいと思う。